

## O Direito, a Justiça e a Administração na Suécia

OSVALDO HAMILTON TAVARES (\*)  
Procurador de Justiça – SP

**SUMÁRIO:** I – Introdução. II – Características Gerais da Legislação Sueca. III – O “Riksdag” e outros órgãos legisladores. IV – O Processo Legislativo. V – Os três escalões de Tribunais. VI – O Ministério Público. VII – A Administração Nacional. VIII – Instituições Especiais de Controle: 1) Os “Ombudsmen”. 2) O Procurador Geral. IX – Bibliografia.

### I) Introdução

A população da Suécia, cujo nível de vida é o mais elevado da Europa, está concentrada ao Sul do 60º paralelo. A exploração das florestas, a extração de ferro, a siderurgia e a metalurgia de transformação constituem as principais atividades de sua economia. Como decorrência das condições naturais desfavoráveis, fraca é sua produção agrícola.

A lei sueca, em sua forma atual, é resultado de um longo desenvolvimento histórico marcado mais por continuidade do que por mudanças bruscas. Desse modo, até bem pouco tempo, a mais importante fonte de Direito Constitucional era o Instrumento de Governo datado de 1809. No entanto, este foi substituído por um novo, que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1975.

O sistema sueco de Governo, como foi desenvolvido até os dias de hoje e como foi formulado no Instrumento de Governo, pode ser descrito como uma democracia representativa. Isso significa que em eleições realizadas a intervalos regulares, com sufrágio

(\*) Professor de Direito Comercial

universal e com igualdade de direito de voto, os cidadãos elegem uma assembléia deliberativa, o **Riksdag** (Parlamento sueco). Outra pedra fundamental do sistema sueco de Governo é o parlamentarismo.

Relativamente ao Direito Civil e Direito Penal, o Código Nacional de Direito de 1734 ainda vigora oficialmente, embora pouco reste de seu conteúdo original. A maioria dos **balkar** (coleção de leis) ou livros, em que está dividido esse Código, foi sendo gradualmente substituída no século atual. Assim sendo, surgiram livros completamente novos para casamentos, testamentos e heranças, imóveis, crimes e processos. Além disso, na época moderna criou-se uma grande quantidade de leis extravagantes, fora do Código, em campos como Direito Comercial, direito autoral, proteção da propriedade industrial e relações de trabalho. Também no campo do Direito Público foi aprovada, recentemente, uma importante legislação nos setores do planejamento físico local e nacional, proteção do meio ambiente e conservação da natureza.

## II) Características Gerais da Legislação Sueca

A legislação sueca é baseada em uma forte tradição doméstica do Direito Germânico, mas, naturalmente, foi também influenciada pelo Direito estrangeiro. O Direito Romano exerceu menos influência em sua evolução do que na maioria dos países europeus. Em várias áreas podem ser encontradas suas influências, enquanto outras exibem características obviamente oriundas do Direito Germânico, Francês e, em épocas posteriores, do Direito Anglo-Americano. Uma importante diferença em relação à maioria dos sistemas legais do continente europeu é que a Suécia absteve-se das codificações em ampla escala encontradas ao longo das linhas do **Code Civil** da França ou do **Burgerliches Gesetzbuch** da Alemanha. Comparando-se com a legislação anglo-americana, uma grande diferença está em que a legislação sueca é baseada, em muito maior extensão, na lei escrita, enquanto o processo judiciário desempenha um papel menor, embora importante. Desse modo pode-se dizer que o sistema legal sueco, tanto em virtude de sua estrutura sistemática quanto por seu conteúdo, ocupa um lugar intermediário entre os sistemas da Europa continental e o anglo-americano.

Nas últimas décadas, a legislação tem mantido um ritmo acelerado na Suécia. Como mencionado anteriormente, vários setores importantes foram integralmente revistos. Uma das principais características da legislação sueca é que, desde o final do século XIX, grande parte dessas leis foi preparada em colaboração com os outros países nórdicos, tendo como resultado a obtenção de um significativo grau de uniformidade legal na Escandinávia, especialmente no campo do Direito Civil.

Os partidos no poder vêm-se mostrando cautelosos quanto aos processos constitucionais e parlamentares, assim como em assuntos relacionados à organização da administração e justiça.

Ainda é válido dizer que a vida pública sueca está impregnada, num grau excepcionalmente elevado, dos ideais de uma sociedade governada pela lei. Enquanto isso é, naturalmente, aplicável aos Tribunais é notável que também as autoridades administrativas adotem, no seu trabalho, em tão grande extensão, as formas judiciárias; enquanto não é, ou não era incomum que, em outros países da Europa Ocidental, os administradores públicos reclamassem os poderes de livre arbítrio dos administradores privados, os seus colegas suecos já há muito vêm seguindo os ditames da lei escrita ou de bem estabelecidos precedentes.

Resumindo, pode-se afirmar que a lei sueca, em seu amplo aspecto orgânico, exibe uma mistura peculiar de tradicionalismo e radicalismo. Isso ajuda a explicar a nítida inclinação para acordos e soluções intermediárias que têm caracterizado o clima político.

## III) O Riksdag e outros órgãos legisladores

O poder de decretar leis cabe ao **Riksdag**. O Governo, no entanto, tem autoridade para expedir leis relativas a questões menos importantes. Até certo ponto, esta autoridade origina-se diretamente do Instrumento de Governo. Mas o Governo pode ainda receber poderes para expedir decretos por meio de Atos aprovados pelo **Riksdag**. Essa competência abrange principalmente os assuntos relativos à administração e à política econômica. A partir de 1971, o **Riksdag** passou a ser formado por uma Câmara única, com 350 membros, eleitos diretamente a cada três anos. No entanto, nas eleições gerais de 1976, o número de membros foi reduzido para 349, a fim de evitar uma repetição do empate ocorrido em 1973.

Se um projeto de lei refere-se ao Direito Civil ou Penal, o Governo pode solicitar a opinião do Conselho de Justiça **lagradet**. Esse organismo é formado por magistrados do Supremo Tribunal e do Supremo Tribunal Administrativo que são as mais altas instâncias judiciária e administrativa.

A Suécia tem ainda uma Igreja oficial e qualquer questão legislativa que a afete deve ser examinada não somente pelo **Riksdag** como também por uma Assembléia da Igreja, composta de representantes leigos e do clero. Recentemente, foram apresentadas propostas para separar a Igreja do Estado, mas, em 1973, o Governo já havia anunciado que tal medida não seria tomada em futuro próximo.

## IV) O processo legislativo

Na Suécia, os árduos trabalhos preparatórios dos decretos-leis são feitos por comissões de inquérito, peritos dos Ministérios e comissões do **Riksdag**. As iniciativas para nova legislação podem partir do Governo ou de uma de suas agências, de organizações profissionais e sindicais ou de outras associações. Outro procedimento comum é que o **Riksdag**, na base de moções introduzidas individualmente por seus membros, organize a instauração de um inquérito referente à legislação sobre uma determinada questão. Hoje em dia, é considerado mais uma exceção do que uma regra o fato de um ou mais membros do **Riksdag** apresentarem um projeto de lei completo, para deliberação.

Vamos agora dissertar sobre as Comissões de Inquérito. Como primeiro passo, o Ministro responsável, com a aprovação do Governo, nomeia uma comissão de inquérito. Se a medida proposta tiver implicações políticas, será geralmente formada por políticos de diferentes partidos e representantes de importantes grupos de interesse e presidida por um Juiz ou funcionário civil graduado. Juizes de instâncias inferiores desempenharão normalmente as funções de peritos e secretários. O âmbito do inquérito é definido por termos de referência que serão geralmente enunciados e, no máximo, proporcionam um esboço dos objetivos a serem alcançados. Os termos de referência, dependendo da natureza da tarefa, podem ser algumas vezes formulados de maneira bastante ampla, enquanto em outros casos podem ser caracterizados por diretrizes pormenorizadas e orientadas para a meta. As comissões legislativas suecas são famosas por efetuar inquéritos extremamente extensos e circunstanciados. Os resultados de seu trabalho são de modo geral apresentados em relatório que, quase sempre, contém uma exaustiva explicação do atual estado dos negócios no citado campo com referências frequentes aos sistemas legais de outros países, uma justificativa geral das mudanças apresentadas e propostas pormenorizadamente delineadas com comentários sobre cada cláusula. Os relatórios das comissões são publicados em uma série oficial especial, **Relatórios do Governo Sueco (Statens Offentliga Utredningar, SOU)**. Algumas vezes é anexado um resumo em inglês.



De um modo geral, os inquéritos sobre questões de legislação são realizados no Ministério mais interessado, com a assistência de seus próprios funcionários. Essa forma de inquérito tornou-se cada vez mais comum nos últimos anos, especialmente com respeito a alguma legislação particularmente urgente, mas tem enfrentado severas críticas em consequência de as propostas serem diversas vezes redigidas de uma forma bastante concisa e não virem acompanhadas das razões contra ou a favor e da mesma maneira pormenorizada como quando se trata dos relatórios tradicionais.

Quando uma comissão encerra seu trabalho, suas recomendações são examinadas pelo departamento legislativo do Ministério interessado. O relatório da comissão é então enviado para apreciação, isto é, para ser examinado por autoridades e organizações interessadas. Se a legislação proposta é de importância acima da média, tanto quanto cem organismos podem ser convidados a tecer apreciações e algumas dessas podem chegar a ter o tamanho de pequenos livros. Com base no relatório e nos comentários solicitados, a matéria é preparada por especialistas do Ministério. O Governo e o Ministério em questão assumem então uma posição sobre o assunto e, se ficou decidido levá-lo adiante, o Ministério prepara um projeto de lei. Como mencionado anteriormente, o Governo pode submeter esse projeto de lei à opinião do Conselho de Justiça. Este examina o projeto sob o ponto de vista legal, com particular referência à sua correlação com outra legislação e a qualidade de sua formulação. Após as modificações consideradas necessárias, segundo a opinião do Conselho de Justiça, o Governo apresenta a proposta como projeto de lei ao **Riksdag**. Aqui, entra-se na fase parlamentar da legislação.

A parte mais importante do trabalho legislativo do **Riksdag** é desempenhada pelas comissões organizadas de acordo com as áreas de assuntos, seguindo principalmente a divisão ministerial. Sua composição reflete a divisão política de forças no **Riksdag**. Cada comissão tem acesso a especialistas dentro de seu campo. A comissão trabalha com projetos de lei do Governo e com moções contendo várias emendas, que são geralmente sugeridas com base em projetos de lei de maior importância. O trabalho da comissão é então publicado em um relatório que contém uma declaração de posição em relação ao projeto de lei, quase sempre acompanhada por ressalvas de grupos minoritários dentro da comissão. O projeto de lei e o relatório são subsequentemente examinados em uma sessão plenária do **Riksdag** que, após um debate, vota o projeto de lei. A decisão é anunciada em um documento dirigido ao Governo.

As leis aprovadas pelo **Riksdag** são promulgadas pelo Governo. Os decretos feitos pelo Governo são divulgados em uma publicação especial: **Svensk Forfattnings-samling, SFS**.

Pela explicação precedente, concluir-se-á que o processo sueco de promulgação e elaboração de leis gera uma volumosa massa de matéria impressa, que desempenha importante papel como um auxílio na interpretação e aplicação das leis. Como já foi citado, os relatórios da comissão são publicados, as propostas sujeitas ao Conselho de Justiça e sua opinião e as propostas definitivas do Governo incorporadas ao projeto de lei que, como o relatório da comissão, é impresso e distribuído em nome do **Riksdag**. Levando-se em consideração o cuidado escrupuloso tomado nesses materiais a fim de formular as razões e intenção da lei, torna-se natural que os Tribunais, autoridades e legisladores confiem neles como fontes importantes de hermenêutica. A redação tradicionalmente lacônica dos textos legais suecos ocorre em grande parte apenas por terem os legisladores já se estendido em suas opiniões em relatórios prévios e estarem certos de que estes serão levados em consideração.

## V – Os três escalões de tribunais

Os Tribunais da Suécia dividem-se hierarquicamente em três escalões: Os Tribunais de primeira instância (**tingsrätter**), os Tribunais de Apelação (**hovrätter**) e o Supremo

Tribunal (**högsta domstolen**). Existem cerca de cem Tribunais de primeira instância. Os Tribunais distritais (de primeira instância) variam em tamanho. Os menores têm apenas dois juízes togados, enquanto no maior, o Tribunal distrital de Estocolmo, trabalha um número muito grande de Juizes.

No sistema judiciário sueco, os Tribunais de primeira instância desempenham o papel dominante. Em princípio, não há limite na jurisdição dos Tribunais no que diz respeito às áreas de assuntos de causas, e os juízes que servem em tais Tribunais estão, falando em tese geral, em posição de paridade com os Juizes do Tribunal de Apelação no que diz respeito a vencimentos. A ausência de limites e a posição de igualdade explicam parcialmente por que apenas 5% do número total de causas dos Tribunais distritais passa para os Tribunais de Apelação.

O Presidente de um Tribunal distrital tem o título medieval de “**lagman**”. Com ele trabalham um ou mais juízes assistentes (**radman**) e vários jovens recém-formados em fase de treinamento, contratados como escreventes.

Uma característica peculiar aos Tribunais de primeira instância da Suécia é o **namnd** ou corpo de assessores legais, o qual participa nas principais audiências, em causas específicas. Os assessores são eleitos para períodos de seis anos por Conselhos de representantes locais, tirados da lista de cidadãos elegíveis. A maioria deles é reeleita para períodos consecutivos, e como cada assessor leigo trabalha pelo menos dez dias durante o ano, esses corpos de jurados conseguem considerável experiência depois de certo tempo. O **namnd** serve principalmente em causas relacionadas com transgressões de natureza mais séria e em causas de família. Nessas causas, o Tribunal consiste de um Juiz togado, como presidente, e de cinco assessores leigos. O **namnd** que tem tradições medievais em Tribunais rurais e que se constituiu em significativo elemento de democracia na vida pública sueca, não deve ser confundido com o júri anglo-americano e europeu continental. Seus membros não só participam nos veredictos como também deliberam com o Juiz sobre pontos de lei, assim como as sanções a serem impostas em causas criminais. Uma qualificada maioria de assessores leigos tem de estar de acordo entre si para poder prevalecer sobre a opinião contrária do Juiz; no entanto, tais divergências raramente ocorrem na prática. Em causas em que o **namnd** não toma parte, o Tribunal de uma Corte distrital consiste geralmente de três Juizes togados ou – em causas de menor importância – de um desses Juizes. Em certos tipos de causas, o Tribunal é composto de uma maneira especial e especialistas técnicos podem sentar-se junto com os Juizes togados. Isso ocorre, por exemplo, em causas relacionadas com expropriação e constituição de propriedade imobiliária.

A Suécia tem seis Tribunais de segunda instância, dos quais o maior e mais antigo é o Tribunal de Apelação Svea de Estocolmo, fundado em 1614. As apelações contra julgamentos de Tribunais distritais podem ser feitas – com uma exceção, mencionada abaixo – sem qualquer restrição, a um Tribunal de apelação. Nos tribunais de apelação os casos são em regra decididos por quatro Juizes togados ou por dois Juizes togados e dois assessores leigos. Em certos tipos de causas, relacionadas com expropriação e constituição de propriedade imobiliária, o Tribunal é composto de uma maneira especial e deve incluir especialistas técnicos. O trabalho preparatório é feito, em grande parte, por Juizes de instância inferior em estágio de treinamento. Aliás, as fileiras de jovens Juizes de apelação são fontes de recrutamento para os secretários e técnicos que trabalham em Ministérios e em comissões de inquérito.

Apelações contra decisões de Tribunais de apelação podem ser feitas ao Supremo Tribunal (**högsta domstolen**). As possibilidades de ter-se uma apelação examinada pelo Supremo Tribunal são, no entanto, sujeitas a uma permissão especial. Tal permissão, em princípio, só é dada se for importante para aplicação da lei que a apelação seja examinada

pelo Supremo Tribunal. Assim, no conjunto, são as causas de interesse do ponto de vista de possíveis precedentes que são julgadas pelo Supremo Tribunal. Uma sessão separada do Tribunal, consistindo de três Magistrados (*justitierad*), determina se aceita ou não a causa para estudo. Se a permissão pedida for concedida, a causa é examinada pelo Supremo Tribunal, onde a corte consiste de cinco magistrados. Também no Supremo Tribunal, o trabalho preparatório é feito, em grande parte, por Juizes do primeiro escalão, em curso de treinamento.

Os julgamentos dos Tribunais baseiam-se naquilo que emergiu no decurso de uma concentrada audiência principal, na qual foram apresentadas todas as provas. Em ações civis, a audiência principal é precedida por uma fase preparatória que, do mesmo modo, geralmente toma a forma de processos orais. Nos casos de demandas criminais, a audiência principal será precedida por uma investigação preliminar conduzida por um Promotor de Justiça. Também nos Tribunais Superiores, as causas são decididas em princípio, depois de uma audiência verbal, existindo no entanto uma certa margem para a decisão das causas, quando apresentadas por processo escrito. O procedimento jurídico sueco é geralmente considerado como contendo garantias satisfatórias de segurança legal, mas ultimamente ele tem sido criticado por ser muito lento e oneroso, especialmente em casos em que as quantias em disputa são pequenas.

## VI – O Ministério Público

O sistema do Ministério Público sueco é organizado em distritos, locais de promotoria, cada um deles encabeçado por um Promotor-Chefe. Em cada condado há um promotor de condado que é responsável pelo estudo de crimes graves e que tem o dever de exercer vigilância sobre os promotores distritais. A autoridade central responsável por todos os promotores é o Promotor de Justiça Chefe (*Riksaklagare*). Os Promotores de Justiça são responsáveis pela condução das investigações preliminares nos casos de crime e logo que uma pessoa é suspeita de um crime, eles decidem se devem ou não ser instaurada uma acusação. Quanto aos delinquentes juvenis, o Promotor de Justiça tem o direito, em certos casos, de passar por cima de tais procedimentos e, em vez disso, permite que a Comissão Local de Bem-Estar do Menor assuma a responsabilidade pela reabilitação do menor envolvido.

## VII. A administração nacional

A administração nacional é dirigida pelo Governo e os vários Ministérios e está organizada numa rede bem distribuída de autoridades administrativas. A nível regional a administração é executada pelas administrações de condado (*lansstyrelser*), que funcionam em todos os condados. As atividades das administrações de condados são em geral dirigidas para o planejamento comunitário regional, em cuja esfera têm a responsabilidade de, entre outras coisas, criar atividades e proteção ambiental. As autoridades municipais cumprem importantes tarefas dentro das administrações de condados, como, por exemplo, a do bem-estar social. Em algumas esferas, funcionam órgãos centrais de administração, como o Conselho Nacional de Saúde e Bem-Estar, o Conselho Nacional de Polícia, a Administração Nacional Correcional, o Escritório Nacional de Segurança Rodoviária. O Conselho Nacional de Mercado de Trabalho e o Conselho Nacional de Impostos. Os órgãos administrativos centrais têm uma posição relativamente independente, regulada por instruções gerais baixadas pelo Governo.

As decisões das autoridades administrativas não são recorríveis em Tribunais comuns. Há, para tais casos, um sistema especial de Tribunais administrativos. As linhas

básicas dos métodos das autoridades administrativas estão agora reguladas por legislação especial, que contém garantias fundamentais de proteção legal. Em geral, uma apelação contra uma decisão de autoridade administrativa pode ser levada até uma autoridade mais alta. Em princípio, as queixas podem ser levadas, em última instância, até o Governo. Em questões administrativas, uma apelação pode ser apresentada aos Tribunais administrativos onde os processos tomam uma forma que corresponde bem de perto aos processos dos Tribunais de jurisdição geral. Assim, as apelações relativas a uma avaliação (ou lançamento) de impostos são estudados por Tribunais de tributação do condado, que estão ligados às administrações de condado. A instância administrativa mais alta é o Supremo Tribunal Administrativo (*Regeringsrätten*) que – como o Supremo Tribunal – em princípio só julga casos que são considerados sob o ponto de vista de possíveis precedentes.

## VIII – Instituições especiais de controle

### 1) Os “Ombudsmen”.

A mais conhecida dessas instituições no estrangeiro é provavelmente o Escritório do Ombudsman Parlamentar.

O primeiro Ombudsman foi nomeado em 1809. Atualmente há um escritório com responsabilidade geral. Este é dividido em quatro Ombudsmen, sendo que um deles tem certas funções principais.

Desde o fim da II Guerra Mundial, vários países criaram escritórios semelhantes, baseados no modelo sueco. Os Ombudsmen, que são sempre Juizes de proeminência, são nomeados pelo *Riksdag* para um período de quatro anos. Em muitos casos a mesma pessoa foi nomeada para diversos períodos consecutivos. Seu trabalho principal é fazer com que os Tribunais e a administração observem e apliquem as leis da Nação, especialmente aquelas que salvaguardam a liberdade, a segurança e a propriedade de seus cidadãos. Os Ombudsmen são assessorados por pessoal de formação jurídica. Eles podem realizar inquirições e obter as informações que julguem necessárias. Além disso, supervisionam as ações das autoridades dos Governos municipais e, a partir de 1976, de qualquer pessoa que, ao prestar um serviço ou realizar uma tarefa, assume poderes públicos executivos.

Os Ombudsmen investigam sempre o registro de um abuso de autoridade, se a queixa lhes for endereçada; a imprensa é outra fonte de informação freqüentemente usada pelos Ombudsmen. Eles também podem investigar problemas por sua própria iniciativa, como, por exemplo, depois de fazer uma das suas viagens de inspeção. Deve salientar-se, no entanto, que eles não são administradores todo-poderosos, ou Juizes. O Ombudsman tem o poder de instaurar processos nos Tribunais ou de informar sobre um servidor público negligente à autoridade que o emprega, para que seja demitido ou para que sejam tomadas medidas disciplinares. Mas o resultado normal, em tais casos, é que o Ombudsman faz um pronunciamento sobre o que, na sua opinião, tem de ilegal ou desaprovado no ato ou decisão do servidor público. Os Ombudsmen submetem regularmente um relatório anual ao *Riksdag*; tais relatórios contêm muitas vezes sugestões para o aperfeiçoamento de leis, em pontos onde eles descobriram que as cláusulas existentes são ineficientes.

Na Suécia, o sistema do Ombudsman é de grande importância como uma garantia contra medidas opressoras dentro do sistema judiciário e da administração civil. Contribui em alto grau para a criação da confiança pública nas atividades dos Tribunais e das outras autoridades.



Em um certo número de áreas especiais há **Ombudsmen** que não são nomeados pelo **Riksdag**, mas que têm deveres semelhantes de fiscalização, cada um na sua esfera particular. Existem atualmente um **Ombudsmen** Antitruste, um **Ombudsman** do Consumidor e um **Ombudsman** da Imprensa; o último dos escritórios mencionados não é uma instituição pública, mas patrocinada pelas organizações da imprensa.

## 2) O Procurador-Geral

O Instrumento de Governo também prevê o escritório do Procurador-Geral (**justitiekansler**), que supervisiona os Tribunais e os órgãos administrativos com particular preocupação de salvaguardar os interesses do Estado. O Procurador-Geral, que é nomeado pelo Conselho de Ministros é geralmente um homem com notável registro de serviços prestados ao judiciário, segue os mesmos procedimentos do **Ombudsman**. Dessa forma, faz freqüentes viagens para inspecionar em pormenores registros e documentos oficiais. Também tem autoridade para representar o Estado em litígios civis e trabalha para o Conselho de Ministros como seu consultor legal principal.

## IX - Bibliografia

1) Constitutional Documents of Sweden. "The Instrument of Government, the Riksdag act, the Riksdag regulations". Publicado pelo Riksdag sueco. Estocolmo, 1972.

2) N. ELDER Government in Sweden. "The Executive at Work." Pergamon Press, Oxford, 1970.

3) LARS FRYKHOLM, Swedish legal publications in English, French and German. 1961-1971, Estocolmo, 1974.

4) R. GINSBURG e A. BRUZELIUS, Civil Procedure in Sweden. "Projeto da Escola de Direito da Universidade de Columbia sobre Processualística Internacional". Martinus Nijhoff, Haia, 1965.

5) KURT HOLMGREEN, "The Swedish legislation on administrative jurisdiction" Almqvist & Wiksell, Estocolmo, 1974.

6) The Penal Code of Sweden (Com a emenda de 1º de janeiro de 1972) FRED B. ROTHMAN & Co., New Jersey, 1972.

7) SCANDINAVIAN STUDIES IN LAW. Publicado sob os auspícios da Faculdade de Direito da Universidade de Estocolmo. Almqvist Wiksell. Anual.